



La politique alimentaire française (2000-2013): une analyse de la combinaison des instruments publics, entre coopération et concurrence des acteurs publics et privés

Leïla Messaoudène, Solange Hernandez

► To cite this version:

Leïla Messaoudène, Solange Hernandez. La politique alimentaire française (2000-2013): une analyse de la combinaison des instruments publics, entre coopération et concurrence des acteurs publics et privés. Repenser la responsabilité et la reddition des comptes de l'administration publique à l'heure de la globalisation, la décentralisation et la privatisation, Congrès de l'IISA-IIAS Jun 2014, Ifrane, Maroc. hal-01309471

HAL Id: hal-01309471

<https://hal.science/hal-01309471>

Submitted on 29 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**« La politique alimentaire française (2000-2013): une analyse de la
combinaison des instruments publics, entre coopération et concurrence des
acteurs publics et privés
(Sous-thème 1)**

Leïla MESSAOUDENE

Docteur en Sciences de Gestion – CERGAM EA 4225/ Equipe Management Public
ATER, Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale
Aix Marseille Université

Solange HERNANDEZ

Docteur en Sciences de Gestion – CERGAM EA 4225/ Equipe Management Public
Maître de conférences HDR – Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale
Aix-Marseille Université

*Proposition de communication **Congrès de l'IISA-IIAS 2014** « Repenser la responsabilité et la reddition des comptes de l'administration publique à l'heure de la globalisation, la décentralisation et la privatisation »,*

*Sous-thème 1 « La multiplication des acteurs responsables dans l'administration publique: la concurrence, le partage des rôles et des responsabilités et la coopération entre les acteurs »,
Université Al Akhawayn, Ifrane, Maroc, 13-17 juin 2014.*

Coordonnées de l'auteur de référence:

Leïla MESSAOUDENE

Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale

21, rue Gaston de Saporta

13625 Aix-en-Provence Cedex 01

leila.messaoudene@etu.amu-univ.fr

I. Introduction

Instituée depuis les années 2000 par les pouvoirs publics de santé, la politique alimentaire a été définie afin d'optimiser la situation nutritionnelle de la population française. Ce mode d'intervention publique renvoie au schéma de la construction d'une action collective avec un effacement partiel de la figure étatique. Pour comprendre cette évolution, nous mobilisons la logique instrumentale de l'action publique liée à l'alimentation française. Elle révèle une action étatique collaborative qui intervient de concert avec une multitude de parties prenantes. La logique instrumentale, qui combine approches substantive et procédurale, offre de plus, un socle d'actions commun aux acteurs publics et privés de l'industrie alimentaire : cela témoigne à la fois du degré de contrainte et du niveau d'engagement de l'Etat. Elle cristallise enfin la tension permanente entre contrainte et incitation (Simard et al. 2011) qui émane de cette action publique.

Dans ce cadre où l'action collective règne, la position de l'Etat n'est pas sans enjeu ni conséquence. Des interrogations liées à l'impact de ce mix instrumental apparaissent (Bergeron, 2010 p. 92). Notre problématique consiste ainsi à préciser **dans quelle mesure existe-t-il une cohérence, voire une coordination entre ces nombreux instruments hétérogènes et *in fine* entre l'ensemble de ces parties prenantes, notamment entre les trois ministères français principalement concernés (ministères de la Santé, de l'Agriculture et de l'Economie) ?**

Lors de cette étude, nous présentons l'évolution de la politique alimentaire vers l'action publique. Il en résulte l'intrication d'une multitude de parties prenantes qui complexifie la conduite de l'action. Nous dressons la liste des parties prenantes impliquées, leur statut et leurs relations, afin d'appréhender comment les rôles et les responsabilités sont répartis entre elles. Puis nous observons comment leur coopération et leur concurrence sont gérées et avec quels résultats (Simard et al. 2011, Messaoudène, 2013).

Pour répondre à ces questionnements, nous avons mené une **étude de terrain d'un an** (de septembre 2011 à septembre 2012). Durant cette période, nous avons rencontré **26 parties prenantes de cette politique publique** (ministères, organisations déconcentrées, entreprises de l'agro-alimentaire, syndicats d'entreprises de l'agro-alimentaire, entreprises de la restauration collective, associations de consommateurs, experts en nutrition). L'ensemble des données collectées a fait l'objet d'une **analyse exploratoire et qualitative** (codage à l'aide du logiciel NVIVO 8.0).

Nos résultats révèlent la **complexité de la politique alimentaire française**. Celle-ci porte en elle, du fait de la **combinaison des instruments de l'action publique qui l'anime, des effets de concurrence**. Cela en limite la cohérence et donc potentiellement les impacts sur la prévalence de l'obésité (son objet principal).

II. La politique alimentaire française, ou la gestion d'une combinaison d'instruments et de parties prenantes

Issus de l'analyse de la littérature, les paragraphes suivants exposent le glissement des politiques publiques vers l'action publique, évolution qui caractérise également le champ de l'alimentation en France depuis le début des années 2000. Ce changement, significatif, se traduit par une multiplication et surtout une complexification des programmes, des initiatives et des instruments retenus. Il interroge donc la capacité des parties prenantes à l'action publique alimentaire à agir dans un sens conforme aux objectifs politiques fixés par l'Etat central (lutte contre l'obésité).

A. La qualité alimentaire, d'une politique à une action publique

Parler d'action publique plutôt que de politique publique alimentaire n'est pas un simple glissement sémantique. Cela renvoie à des transformations profondes de la place et du rôle de l'Etat dans les modalités de gestion publique.

1. L'effacement partiel de l'approche étato-centrique au profit de la co-construction de l'action publique liée à l'alimentation

Selon Thoenig (2007, p. 6), il est possible de définir l'action publique « *comme la manière dont une société construit et qualifie des problèmes collectifs, élabore des réponses, des contenus et des processus pour les traiter* ». La gestion des phénomènes publics ne relève plus seulement de la seule sphère institutionnelle de l'Etat.

Précédemment, des travaux portant sur l'association entre les acquis de la théorie des jeux et ceux de la théorie néo-institutionnelle des organisations (Mayntz et Scharpf 1995) s'inscrivent dans cette perspective¹. En France, ce sont les travaux antérieurs de Crozier et Friedberg

¹ Le débat autour de l'institutionnalisme permet à Mayntz et Scharpf de définir leur théorie de l'action. L'institutionnalisme concentré sur les acteurs et proposé par les auteurs constitue à cet égard la grille de lecture des différents facteurs (stratégie des acteurs, configuration des systèmes d'acteurs, contraintes et opportunités). Renate Mayntz précise ailleurs que l'Etat dispose de droits dans le processus de politiques publiques dont le choix de la constellation des acteurs qui participent à l'élaboration des programmes de politiques publiques, de la

(1977) qui formalisent l'évolution de la politique publique vers l'action collective. Ils se concentrent sur la capacité des acteurs à s'organiser collectivement. Cette action s'ordonne à travers leurs stratégies, « leurs ajustements mutuels », dans un système d'action qui résulte du jeu de leurs interactions. Selon cette approche, par l'action publique, l'Etat ne peut plus se poser en situation hégémonique. Il ne gouverne plus les affaires publiques le concernant de façon souveraine. La société a recours à de multiples formes de traitement de ses problèmes collectifs, au nombre desquelles la sphère publique ne représente qu'une des possibilités.

Cet abandon nous à poursuivre notre réflexion sur l'environnement dans lequel se forme cette action publique. *« Les problèmes collectifs et leur traitement public sont produits dans maintes circonstances par des processus et des dispositifs de co-construction liant la puissance publique à des groupes tiers et à des institutions privées, la complexité, la fragmentation et la fluidité s'installent. »* (Thoenig, 2007, p. 7).

Dans ce cadre, le socle défini par l'action publique permet d'identifier comment des processus et des dispositifs d'interaction s'organisent entre une multitude de parties prenantes. L'État agit en effet par une offre de politique davantage procédurale. Et la gestion des problèmes prend une nature horizontale. Ainsi, les approches savantes des politiques publiques qui exposaient une vision stato-centrée de l'action des autorités publiques se transforment. Ces politiques sont désormais moins centralisées, moins verticales, car moins imprégnées de domination légale rationnelle wébérienne. Elles sont en effet « multi niveaux », enchevêtrées, concertées. Elles impliquent davantage de phénomènes d'horizontalisation et de négociation entre les multiples acteurs.

Pour mieux situer cette évolution de la politique publique vers l'action publique, nous évoquons à présent ses facteurs constitutifs.

2. Les facteurs à l'origine de l'évolution de la politique vers l'action publique

Longtemps centré sur la rationalité de la décision et marqué en France par une empreinte centraliste, le raisonnement s'oriente désormais vers l'action publique. Cela mène à une intégration d'acteurs plus large : sociaux, publics et privés, centraux et locaux, qui sont amenés à être constamment en interaction dans l'élaboration et la conduite des programmes

détermination des règles procédurales, de l'accord de soutiens sélectifs, et des moyens d'influencer les acteurs au moyen de l'information et de la persuasion.

collectifs. Nous souhaitons revenir sur les facteurs environnementaux (économique, financier, social) et techniques de cet élargissement de perspective.

a) L'influence économique-sociale

Ainsi, pour Muller (1992), la réduction des ressources financières due à la crise économique et pétrolière, l'intégration européenne, la décentralisation et l'autonomie croissante accordée aux collectivités territoriales, se révèlent-elles des éléments explicatifs à l'origine de l'érosion, de la réduction de la capacité d'action autonome de l'État. Par ailleurs, ces facteurs s'accroissent sous l'impulsion de diverses attentes (commande de recherche « incitative », besoin d'aide à la négociation et surtout demande croissante d'évaluation) (Gaudin, 2003 p. 159).

Confronté à cette nouvelle configuration, le système administratif français a également fait l'objet de multiples réformes visant la modernisation de l'État. Alors que le discours antiétatique est politiquement irrecevable en France dans les années 1980, à partir de 1984, les gouvernements successifs vont investir le registre de la modernisation managériale afin de mieux circonscrire son périmètre d'action. Cela implique deux conséquences. La première renvoie à la réduction des dépenses publiques. La seconde implique le passage pour l'administration d'une culture de moyens à une culture de résultats. Depuis 2007, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) poursuit et amplifie cette dynamique de restructuration à orientations budgétaires en valorisant en outre, la recentralisation et le contrôle politique (Bezes, 2010).

Conséquemment, ces éléments ont favorisé l'émergence d'une action en interaction dans un processus de construction collective de l'action publique (Hassenteufel, 2007). En effet, la puissance publique, et surtout les initiatives de l'Etat, apparaissent désormais moins centrales. Corrélativement, l'attention se déplace vers les multiples interactions existant entre des acteurs plus diversifiés (centraux et locaux, publics et privés) et impliqués dans la définition et la mise en œuvre des programmes publics. Ces derniers apparaissent donc comme le produit d'une action collective, en mobilisant par delà les statuts et les frontières institutionnelles, tout en jouant sur les différences de ressources et de moyens des acteurs.

L'application de la politique alimentaire cristallise les éléments développés ci-dessus. Face à l'enjeu que représente la qualité alimentaire et à l'évolution du cadre d'action (économique et politique), **les pouvoirs publics multiplient les programmes et les instruments**. Leur but est de **favoriser le développement d'une action horizontale** notamment avec les

entreprises de l'industrie alimentaire. Toutefois, au regard des enjeux qui guident chacune des parties prenantes, notre attention porte sur la complexité de cette action en développement.

Aujourd'hui, les politiques publiques apparaissent plutôt comme le produit d'initiatives multiples, à la fois publiques et privées, internationales, nationales et locales (Borraz, 2010), multi-niveaux qui se traduisent par des formes diverses de coopération volontaires ou imposées (Massardier, 2003 p. 7). Avant de nous intéresser **à la cohérence, voire à la coordination de ces nombreux instruments hétérogènes et *in fine*, entre l'ensemble de ces parties prenantes, notamment entre les trois ministères français principalement concernés (ministères de la Santé, de l'Agriculture et de l'Economie),** nous présentons ci-après les critères techniques et constitutifs des politiques publiques. Pour cela, nous revenons sur la logique instrumentale à partir de son approche typologique.

b) Les critères techniques issus des politiques publiques

La politique alimentaire mobilise parallèlement une pluralité d'instruments. Pour Salamon et Elliott (2002, p. 19), les instruments de l'action publique peuvent être entendus comme « *des méthodes identifiables au travers desquelles l'action collective est structurée pour traiter un problème public* ». Sur les bases des typologies définies par Hood (1983) et Howlett (2006), nous présentons un tableau qui recense l'ensemble des instruments à partir desquels se décline la politique alimentaire. Il se structure notamment au regard de la nature de l'instrument et des acteurs concernés. L'action collective liée à l'alimentation² est ainsi régulée par **trois générations d'instruments qui mobilisent plusieurs acteurs**. La première génération correspond à une approche dite « command and control » ou réglementaire qui s'appuie généralement sur le pouvoir d'autorité des Etats. Ces derniers ont recours à des instruments qui reposent sur des circulaires ou des décrets d'application. La deuxième génération d'instruments s'identifie au moyen de mécanismes homogènes du marché. Il s'agit de moyens financiers (taxes, subventions) que les agents intègrent dans leurs calculs économiques. Ces deux catégories d'outils s'adressent principalement aux opérateurs privés, à l'image des entreprises de l'industrie alimentaire. La troisième génération est caractérisée par le volontariat. Il s'agit notamment de faire appel à des instruments qui s'inscrivent dans la perspective du *social marketing*. Ici, les acteurs publics décentralisés à l'image des agences

² Alors que Bossy (2008) distingue les instruments du programme national nutrition santé 1, nos travaux intègrent les instruments de la politique alimentaire dans son intégralité.

régionales de santé ou des ateliers santé ville (Hernandez, Messaoudène, 2013) et déconcentrées (Honta et al. 2011) sont davantage concernés.

Année ³	Instruments	Nature de l'instrument	Acteurs concernés	Finalités
1997	Programme Vivons en Forme ⁴	Conventionnelle/et incitative	Opérateurs privés	Substantive et procédurale
2000	<i>Programme National Nutrition Santé (PNNS1)</i>	Conventionnelle/et incitative	Acteurs publics nationaux et locaux	Substantive
2001	<i>Programme National Education Santé (PNES)</i>	Conventionnelle/et incitative	Acteurs publics nationaux et locaux	substantive et procédurale
2001	Circulaire composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments	Autorité/	Opérateurs privés	Substantive
2003	Réactualisée par la circulaire de 2003 (composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments)			
2002	Règlement européen 178-2002 : responsabilité qualité alimentaire entreprise	Autorité	Opérateurs privés	Substantive
2004	Loi de santé publique 9 août 2004	Autorité	Opérateurs privés <i>Acteurs publics nationaux et locaux</i>	Substantive
2005	Décret retrait distributeur barre chocolatée et boissons gazeuses dans les collèges et lycées	Autorité	Opérateurs privés	Substantive
2007	Décret d'application messages publicitaires	Autorité	Opérateurs privés	Substantive
2007	Taxe sur les messages publicitaires	Moyens financiers	Opérateurs privés	Substantive
2006	Programme National Nutrition Santé 2 (PNNS2)	Conventionnelle	Opérateurs privés <i>Acteurs publics nationaux et locaux</i>	Substantive et procédurales
2006	Charte volontaire de progrès nutritionnels	Conventionnelle	Opérateurs privés	Substantive et procédurales
2008	Observatoire de la qualité alimentaire-	Informative	Opérateurs privés	Substantive et procédurales
2009	Décret Ouverture des Tickets restaurants aux achats alimentaires	Subvention/économique	Opérateurs privés	Substantive
2010	Programme National Obésité (PNO)	Conventionnelle	Opérateurs privés <i>Acteurs publics nationaux et locaux</i>	Substantive
2010	Charte collective d'engagements progrès nutritionnels	Conventionnelle	Opérateurs privés	Substantive et procédurale
2011	Décret sur la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire : variété alimentaire dans les menus proposés	Autorité	Opérateurs privés	Substantive
2011	Règlement Etiquetage nutritionnel	Autorité	Opérateurs privés	Substantive
2011	Programme National Alimentation (PNA)	Conventionnel/informative	Opérateurs privés <i>Acteurs publics nationaux et locaux</i>	Substantive et procédurale
2011	PNNS 3	Conventionnel/informatif	Opérateurs privés <i>Acteurs publics nationaux et locaux</i>	Substantive et procédurale
2010	<i>Emissions culinaires développées par les chaînes de télévision afin d'éduquer le consommateur dans l'apprentissage culinaire</i>	Informative		Substantive
2012	Loi de Finances de 2012 qui prévoit :	Autorité	Opérateurs privés	Substantive
2012	- Circulaire 24 janvier 2012 : Contributions sur les boissons et préparations liquides pour boissons sucrées et édulcorées Contributions indirectes	Autorité		Substantive
2012	Taxe annuelle sur les sodas effective depuis le 1 ^{er} janvier 2012	Moyens financiers		Substantive

³ Année d'introduction de l'instrument.

⁴ Le programme « VIF » a pour objectif d'aider les familles à modifier en profondeur et durablement leurs modes de vie par la promotion d'une alimentation variée, équilibrée et plaisante et d'une activité physique régulière/<http://www.mangerbouger.fr/pro/collectivites-locales/agir-74/s-engager-en-reseau-d-actions-pour-plus-d-efficacite/le-programme-vif.html> consulté le 10 mars 2011.

Figure 1 : La liste des instruments de la politique alimentaire en fonction du type d'instrument (source : Messaoudène, 2013)

Cette action publique se constitue à partir de facteurs techniques qui renvoient à la logique instrumentale. Ces instruments sollicitent plusieurs acteurs que nous proposons d'analyser à la lumière de l'approche par les parties prenantes. Nous les présentons ci-après.

3. L'identification des parties prenantes en matière d'alimentation

L'approche par les parties prenantes présente un triple intérêt pour notre objet de recherche. Elle révèle tout d'abord que l'action publique liée à l'alimentation s'effectue à plusieurs niveaux. Ensuite, elle permet d'analyser l'environnement sociopolitique, car elle propose une grille de structuration des relations entre une firme et tous les acteurs qu'elle doit prendre en compte, pour garantir le succès de l'application d'une politique publique. Cette analyse ne doit pas se limiter à l'environnement interne et externe, ni à l'environnement économique ou sociopolitique. Elle couvre en fait tous les acteurs réellement pertinents.

Dans le cadre de cette étude, nous considérons très classiquement que les parties prenantes peuvent être définies comme « *un individu ou un groupe d'individus qui peut-être affecté par la réalisation d'objectifs organisationnels* » (Freeman, 1984).

Les parties prenantes d'une organisation comprennent tous les acteurs internes et externes qui sont en droit d'émettre des exigences envers elles, ou qui croient être en droit de le faire. Il s'agit notamment de celles qui sont affectées par ses activités et/ou qui peuvent eux-mêmes affecter ses activités, son développement, voire sa survie, directement ou indirectement. Cette définition comprend des acteurs aussi divers que les actionnaires, les salariés, leurs syndicats, les fournisseurs, les clients, les organisations consoméristes, les habitants autour des usines, les associations écologistes, les médias ainsi que les différentes sphères de l'Etat (Näsi, 1995).

L'apport de la théorie des parties prenantes ne se limite pas à recenser et à catégoriser les acteurs clés de l'environnement. Il consiste surtout à souligner que ces acteurs doivent être intégrés car ils peuvent aussi bien **freiner** que **favoriser** la réalisation des objectifs des organisations. Ces dernières doivent donc savoir gérer leurs relations avec leurs parties prenantes, pour augmenter les chances de succès de leurs actions et réduire les risques d'opposition durant leur mise en œuvre.

A la suite de Hernandez (2006), nous caractérisons quatre principaux éléments qui fondent les relations entre les organisations et leurs parties prenantes et de façon plus précise entre les

pouvoirs publics de santé et les entreprises de l'industrie alimentaire. Quatre attributs sont retenus (relations, dynamique, conflits et intérêts).

Les **relations** entre une multitude de parties sont un élément fondamental des définitions dans ce champ de recherche (Rhenman, Stymne, 1965, Freeman, 1983, Freeman, 1984, Thompson, Wartick, Smith, 1991). Elles peuvent être entendues « comme une dépendance, pas obligatoirement réciproque, ou une interdépendance, ce qui introduit la notion de pouvoir. En effet, les actions, ou revendications, des parties prenantes peuvent créer une aide, ou un danger, potentiel pour l'organisation ». Les enjeux liés à ces relations sont l'accomplissement d'objectifs de l'organisation (Freeman, 1984), son « *développement et sa bonne santé* » (Mercier, 1999), voire sa survie (Stanford Research Institute, 1963, cité par Freeman, 1984.) Dans le cas de la politique alimentaire ces relations se créent entre les pouvoirs publics de santé et quatre principales parties prenantes : les organisations internationales (Union Européenne et Organisations Mondiale de la Santé), les collectivités territoriales, les associations de consommateurs et les entreprises de l'industrie alimentaire.

Ainsi, la politique alimentaire est-elle impulsée et orientée principalement par le Comité stratégique du programme national nutrition santé et par le Comité de pilotage permanent. Mais ces deux acteurs interagissent avec plusieurs parties prenantes : des associations de consommateurs, les représentants locaux de différents ministères, les collectivités territoriales, les entreprises agroalimentaires (Honta et al. p. 36). Et Bergeron fait part de l'implication européenne et internationale (OMS) dans cette politique (Bergeron, 2010 p. 97).

Ces relations entre parties prenantes sont coordonnées par l'idée d'une **dynamique**, fondamentale dans cette approche (Clarkson, 1995 ; Frooman, 1999). Ainsi, ces relations peuvent-elles être non continues dans le temps, plus ou moins tendues, c'est pourquoi il est nécessaire de les envisager sur le moyen ou long terme. Cet élément se manifeste différemment entre acteurs publics et avec les acteurs privés. Ainsi, une première dynamique renvoie à la notion de territorialisation. Selon Honta et al. (2011, p. 33), « *la territorialisation figure au titre des méthodes d'intervention que les pouvoirs publics de santé privilégient afin d'assurer la construction collective de l'action publique* ». Le préfet de Région est de fait en charge d'organiser le pilotage d'un partenariat multi-niveaux, c'est-à-dire entre les intervenants publics locaux et les intervenants associatifs concernés par ce champ (Honta et al. 2011, p. 33). A partir des chartes « Villes actives », les municipalités ainsi que les autres collectivités territoriales (départements notamment) interviennent dans le cadre de la politique alimentaire (Hernandez, Messaoudène, 2010). Une deuxième dynamique se déploie entre l'Etat et les acteurs privés. Ces acteurs sont les industriels, les représentants de filières et de

syndicats professionnels de l'industrie alimentaire. La dynamique prend la forme d'instruments incitatifs, à l'image des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels. Elles révèlent la participation croissante des acteurs privés. Enfin, la troisième dynamique renvoie à l'implication grandissante des institutions internationales et européennes au sein de la politique alimentaire (Bergeron, 2011 p. 201).

Au-delà de l'idée de dynamique, la notion d'**intérêt** est récurrente dans le cadre des relations entre les parties prenantes. Elle est plus souvent mentionnée que celles de droit ou de propriété (Clarkson, 1995). L'intérêt renvoie à l'idée d'enjeu, voire de risque (Clarkson, 1994), pour l'organisation et (ou) pour les parties prenantes. Or, les pouvoirs publics ont défini la qualité nutritionnelle comme un enjeu majeur pour notre société⁵. Et cet enjeu s'est transposé au sein de l'environnement des entreprises de l'industrie alimentaire.

Enfin, le dernier élément identifié dans les relations entre les parties prenantes est le **conflit**. Bien que généralement implicite, il s'affirme largement dans la plupart des définitions. Il est la conséquence directe du mélange des précédents. Ainsi que Freeman l'indique, la question des parties prenantes concerne la gestion des conflits potentiels provenant d'intérêts divergents (Freeman, 1999, p. 193-194). En effet, en l'absence de ces derniers, l'organisation n'aurait rien à gérer dans ce domaine.

Nous avons caractérisé les modalités d'intervention publique en matière d'alimentation à partir des critères de l'action publique. Celle-ci a été précisée grâce à la logique instrumentale qui la sous-tend et par l'approche par les parties prenantes. Nous nous concentrons dès lors sur les conséquences de la complexité de l'action publique en matière alimentaire.

B. Les conséquences de la complexité de l'action publique en matière alimentaire

Dans le contexte décrit précédemment, il est légitime de s'interroger sur la cohérence de la politique publique alimentaire. Les pouvoirs publics ont participé à la complexification de l'action dans ce domaine : nous nous interrogeons sur ses conséquences.

1. Une cohérence incertaine

Cette pluralité d'instruments pose alors la question de leur coordination (Bemelmans-Videc et al. 1998). Cette dernière est fondamentale dans tous les domaines de l'action collective. Le

⁵Cf. PNNS 1.

domaine de l'action publique en général n'y échappe évidemment pas. Le problème est bien connu : *« l'absence de réflexion rationnelle sur les mélanges de modes de régulation simultanés (réglementation, mesures économiques, incitatives) et les problèmes de superposition et de coordination qui en émanent sont de plus en plus mis en avant »* (Grolleau et al, 2004). Les politiques publiques en France, dont la politique alimentaire, se sont construites sur un principe hiérarchique (politiques sectorielles). C'est seulement depuis une vingtaine d'années que l'idée d'horizontalité s'installe. Par conséquent, la question de la coordination est devenue un enjeu majeur. Cette dernière se manifeste dans deux dimensions : l'application, sur un même niveau, d'instruments hétérogènes pose non seulement la question de la coordination des instruments entre eux mais plus largement, celle de la coordination des acteurs et ainsi de la concordance de l'action publique liée à l'alimentation. Il s'agit de savoir quelle est l'aptitude des instruments procéduraux à soutenir une des dimensions centrales de l'action publique, à savoir la coordination entre des acteurs hétérogènes du point de vue des valeurs, des intérêts, des compétences institutionnelles et cognitives. (Verdier, 2007).

Pour Lascoumes et Le Galès (2005), l'application de nouveaux instruments est envisagée pour offrir une alternative aux instruments habituels. Des méta-instruments sont conçus afin de permettre une coordination des instruments traditionnels (planification, schéma d'organisation, convention cadre). Dans cette perspective, Gunningham et al. (1998) étudient la floraison d'instruments innovants en matière de politique environnementale par rapport aux changements intervenus dans les relations entre l'État, les entreprises et les citoyens, face à la multiplication des enjeux scientifico-techniques que les modes de régulation classique ne parvenaient pas à prendre en compte. Dans un but d'efficacité, des techniques incitatives et négociées sont priorisées au détriment de l'interventionnisme classique. Plus largement, la multiplication des acteurs et des instruments de coordination dans un nombre toujours plus élevé de secteurs a fait émerger un paradigme de « la nouvelle gouvernance négociée ». Au sein de celle-ci, les politiques publiques sont moins hiérarchisées, moins organisées dans des secteurs délimités ou structurés par des groupes d'intérêt puissants⁶. Mais il existe un risque de négation des intérêts sociaux et de dissimulation des relations de pouvoir.

Au-delà de la déconstruction de l'État, des limites du gouvernement et des échecs à réformer, les recherches sur le gouvernement et les politiques publiques ont mis en évidence le renouvellement des instruments de l'action publique soit pour le développement de recettes dépolitisées de la « nouvelle gouvernance » (Salamon, 2002), soit via le renforcement de

⁶ Par exemple, dans la politique de la ville, l'environnement, les nouvelles politiques sociales, la concertation de grandes infrastructures, etc.

puissants mécanismes de contrôle et d'orientation des comportements (Hood et al. 2001). Cet argument rappelle les recherches qui se sont développées en parallèle sur le management des réseaux, la coordination entre différents acteurs, les instruments de pilotage et leurs effets dans des situations d'interdépendance (Kickert, Koopenjan et Klijn, 1997; Lascoumes, 2005). Par ailleurs, une modification constante des instruments impose aux acteurs de s'adapter, de « courir derrière les instruments ». Ces changements qui interviennent au nom de l'efficacité et de l'intérêt du consommateur accroissent considérablement les conditions du contrôle des élites centrales et marginalisent d'autant plus la question des fins et des objectifs. Dans cette perspective, les instruments d'action publique peuvent être observés en tant que révélateurs des comportements des acteurs, ceux-ci devenant plus visibles et plus prévisibles (élément essentiel du point de vue des élites de l'État) par le jeu des instruments (Power, 1999 ; Simard et al. 2011). L'instrument peut ainsi se révéler être un élément de coordination de collectifs hétérogènes, qui assure en pratique la mise en compatibilité de logiques plurielles.

2. Les instruments de la politique alimentaire, sources de concurrence, privatisation ou hybridation

L'analyse des politiques publiques montre l'avènement d'une action collective. Nous avons vu que ce glissement concerne partiellement le champ de la prévention nutritionnelle. La multiplication d'acteurs qui y sont impliqués érode la capacité d'action autonome de l'État et contribue à la genèse d'une santé publique institutionnellement plus diversifiée et plus complexe.

Nous rappelons que nous considérons que les éléments catalyseurs de cette action complexifiée sont les **instruments de la politique alimentaire**. Plusieurs travaux nous permettent d'identifier des éléments qui participent à ce nouvel état de fait.

Premièrement, la déclinaison de cette politique génère des tensions à un niveau interministériel (Honta et al. 2011). Et des clivages semblent se dessiner aussi aux niveaux local, associatif, mais également à l'égard d'opérateurs privés : du fait de la tension permanente entre instrumentalisation, mise sous tutelle et autonomisation de ces acteurs, leur participation questionne directement la nature des relations construites (Defrance, 2001; Frigoli, 2004 ; Honta et al. 2011). L'idée de concurrence entre acteurs émerge alors.

Deuxièmement, cette action hybride engendre des effets pervers (Borraz et Guiraudon, 2010). La logique d'individualisation poursuivie par les pouvoirs publics tend à détourner cette

politique de son objectif social prioritaire. Elle tend naturellement à renforcer certaines inégalités plutôt qu'à les atténuer (Borraz et al. 2010 p. 16).

Troisièmement, la figure complexe de l'action publique liée à l'alimentation semble se dessiner à partir d'une forme de privatisation de la santé publique et d'une forme d'hybridation que prend ainsi sa mise en œuvre (Bergeron et al., 2011, p.202-205). La privatisation de la politique alimentaire semble se profiler dans la formation de diagnostic, l'identification de cibles de l'action publique locale, la conception d'instruments (programme Epode), la contribution d'évaluation mais également par la capacité d'opérateurs privés, issus de l'industrie alimentaire, à coordonner l'activité d'acteurs publics et associatifs locaux. Pour Bergeron et al. (2011, p. 227), l'hybridation de cette politique paraît à travers l'application du programme Vif (anciennement programme Epode). Elle renvoie à la mise en œuvre d'opérations effectuées à la fois par des organisations publiques et privées. Cette hybridation intègre autant des actions menées individuellement et collectivement par ces deux catégories d'acteurs. Par exemple, des actions comme celles d'élaboration du diagnostic, d'identification des cibles, de finalisation de la stratégie, de dessin des instruments, d'évaluation de l'action sont réalisées quasi exclusivement par l'acteur privé. La coordination et l'animation de l'action publique sont, elles, exercées de concert.

Quatrièmement, qualifier cette action de complexe semble se justifier au vu de la compétition et de la concurrence, observables entre différents groupes d'acteurs publics et privés.

Dans cette perspective, nous souhaitons identifier les impacts de la multiplicité des instruments de la politique alimentaire et de leur combinaison. Nous exposons la méthodologie qui nous permet de répondre à ce dessein.

III. Une analyse qualitative et une étude de cas unique enchâssée

Nous rappelons que cette recherche vise à étudier si la mise en œuvre de l'action publique alimentaire s'accompagne d'une **cohérence, voire une coordination entre l'ensemble de ses parties prenantes**. La méthodologie retenue nous invite à caractériser ce mode d'intervention publique avec pour variable analytique la logique instrumentale. Nous mobilisons notamment les approches typologiques et des parties prenantes. Nous avons construit un cadre classique d'analyse qualitative (Miles, Huberman, 1991). Cette méthode est particulièrement répandue

dans le domaine des sciences sociales et en particulier, en analyse du management et des organisations (Yin, 1989). Elle vise à étudier en profondeur une ou plusieurs situations, dans une ou plusieurs organisations. Elle semble en outre particulièrement cohérente avec notre objectif de recherche.

Nous avons conduit **une étude de cas unique enchâssée**. Le niveau d'analyse concerne la politique alimentaire ou le progrès nutritionnel. Il était donc exclu de mener plusieurs études de cas, puisque nous devons observer un phénomène à partir d'acteurs de natures singulièrement différentes, et en retirer un maximum d'informations lors du croisement des données recueillies. L'étude a donc porté sur un ensemble de parties prenantes. Les personnes interrogées ont été sélectionnées en fonction de critères théoriquement fondés (Eisenhardt, 1989). Cela nous a permis de rassembler tous les éléments d'observation nécessaires pour répondre à notre problématique.

Le recueil de données a consisté à la fois à recueillir des documents officiels et des sources secondaires⁷ (presse, multimédia), à réaliser des entretiens, à mener deux périodes d'observation participante au ministère de la Santé (un mois, juillet 2008) et dans le centre de recherche sur les comportements alimentaires de l'Institut Paul Bocuse (deux mois, avril-juin 2008).

Nous avons ainsi mené notre recherche au sein d'entreprises du secteur agroalimentaire (8), auprès d'organisations interprofessionnelles (7). Nous avons également interrogé des experts en nutrition (4). Enfin, nous nous sommes rapprochés des principaux ministères pilotes⁸ de la politique alimentaire ainsi que de structures déconcentrées (4). Les entretiens semi directifs, d'environ une heure et demie chacun, ont été réalisés de septembre 2011 à septembre 2012⁹.

L'accumulation des données s'est donc faite essentiellement au travers de trois des six sources d'évidence identifiées par Yin (1989, p.85) : l'entretien, la documentation et la présence. Cette diversification des sources d'évidence répond au principe de triangulation, car elle permet l'enrichissement, la mise en question, le contrôle et la vérification des données. La multiplicité des sources d'évidence permet la validation du construit (Yin, 1989, p. 41).

Enfin, nous avons codé les données collectées grâce aux techniques de **codage ouvert et axial** (Glaser, 1978, Strauss, Corbin, 1998). L'ensemble a été effectué par le biais du logiciel NVIVO 8.0, dont l'efficacité, dans l'analyse de textes, est un réel avantage pour le

⁷ Revues de presse hebdomadaires et notes internes du Ministère de la Santé, documents du remis ou consultés lors des entretiens au sein des organisations de l'industrie alimentaire.

⁸ Ministères de la santé, agriculture, économie et finances.

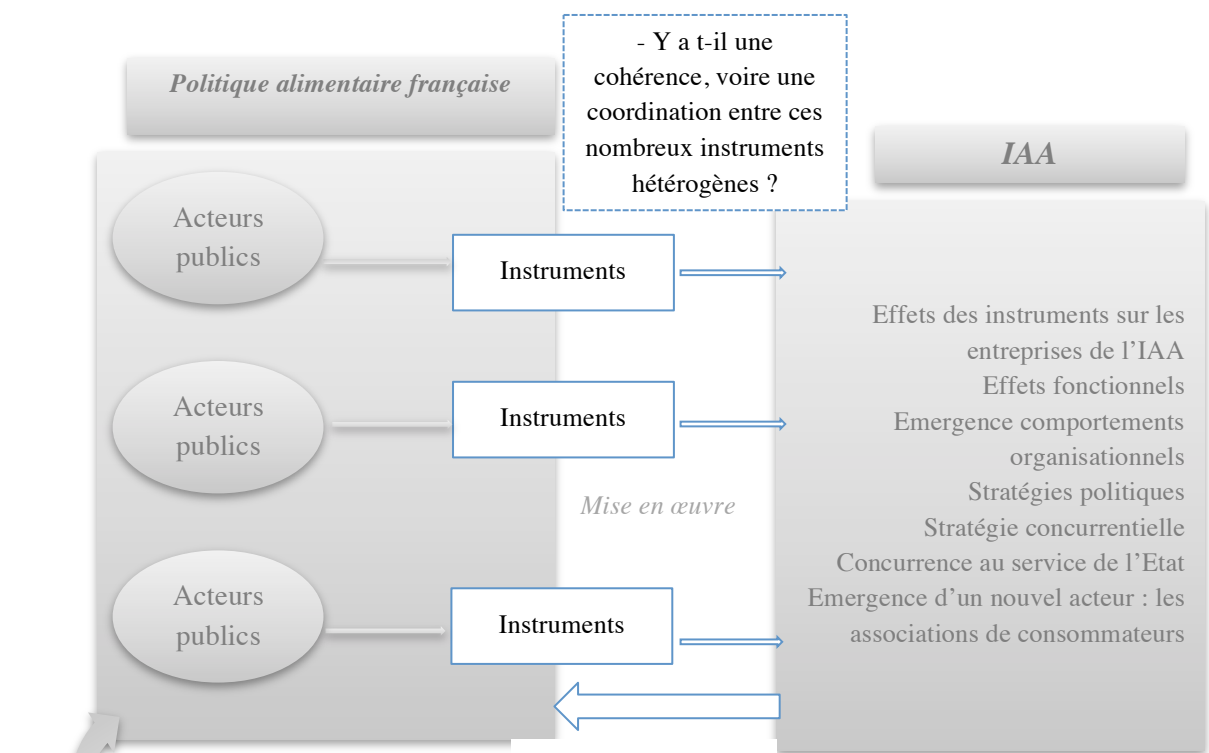
⁹ Le guide d'entretien s'articule autour de trois axes principaux : « Contexte alimentaire ou de l'alimentation » (code 1), « Mise en œuvre des politiques publiques » (code 2), « Actions des opérateurs privées.» (code 3).

chercheur¹⁰. A partir des résultats du codage, nous avons dénombré les unités d'analyse dans chacune des catégories (Boland, Pondy, 1986). Cette technique, associée à l'analyse qualitative, nous a permis d'affiner notre analyse des données collectées par rapport à notre question de recherche.

IV. L'action publique liée à l'alimentation : la complexité du mix instrumental

A l'aide des résultats, nous revenons sur les logiques contradictoires qui émergent du mix instrumental, éléments qui renforcent d'autant la complexité de l'action publique en la matière (A). Nous poursuivons notre réflexion en observant la combinaison des instruments publics liée à l'alimentation : l'action publique apparaît cloisonnée plutôt que réellement coordonnée (B).

Figure 2 : Schématisation des résultats



¹⁰ Ce logiciel s'inscrit dans les CAQDAS (Qualitative Data Analysis Software). Il s'agit d'une sorte de « stabilisateur ». Le recours à ce logiciel nous a soulagé les moments de codage et de traitement des données. Il aide à affiner l'analyse et surtout à faire face au corpus de données particulièrement volumineux. Cette méthode facilite les traitements statistiques.

A. Une action publique sous tension : la cohérence partielle des logiques incitative et coercitive

L'évocation des outils du mix instrumental par les interviewés laisse apparaître des imprécisions. En effet, il est parfois difficile pour les acteurs de combiner logiques incitative et coercitive. Cette contradiction est pour eux une source d'incohérence, susceptible d'entraver la bonne mise en œuvre de l'action publique. Ces imprécisions sont plus particulièrement mentionnées par les opérateurs privés.

Nous revenons sur chacun de ces instruments dans les paragraphes suivants, en précisant pour chacun comment il participe à l'avènement de logiques contradictoires.

1. Les chartes volontaires d'engagements de progrès nutritionnels, du plébiscite à la critique

Parmi les instruments conventionnels, les chartes volontaires d'engagements de progrès nutritionnels ont été largement évoquées. Elles sont autant plébiscitées que décriées, les chartes marquant l'avènement de logiques contradictoires. D'une part, ce type d'outils est salué par les opérateurs privés en raison du mouvement incrémental qu'il organise. D'autre part, il est admis car il élargit les catégories d'acteurs pouvant désormais exercer un rôle en matière de qualité alimentaire. Les outils conventionnels sont en revanche décriés en raison de la contrainte qu'ils imposent. A cela s'est ajouté un manque de valorisation : les industriels ne peuvent pas communiquer directement là-dessus à l'égard du grand public et les pouvoirs publics ne peuvent pas le faire non plus.

Nous développons d'abord les sources de satisfaction puis les critiques à l'encontre des chartes.

Définies par les pouvoirs publics de santé, les chartes sont appliquées depuis 2006 et s'adressent à l'ensemble des entreprises de l'industrie alimentaire. Elles interviennent afin de compléter des mesures qui font appel à la logique décisionnelle du consommateur. Il est question d'agir au niveau de l'environnement de ce dernier, en réduisant notamment les taux de certains nutriments (à l'image du sel, du sucre et des matières grasses) présents au sein des produits alimentaires industrialisés. Aujourd'hui, cet instrument semble incontournable pour les multinationales du secteur alimentaire dans la mesure où il favorise une intégration incrémentale des recommandations des pouvoirs publics. Cette intégration apparaît

fondamentale pour les industriels car, selon eux, ce type d'outils les aide à progresser sans négliger leurs propres enjeux et contraintes.

L'application de cette charte a permis d'élargir la nature des acteurs (issus de l'industrie alimentaire) autour des problématiques de santé et de la nutrition en France¹¹. Cette charte a offert un socle opérationnel d'actions, incitant les entreprises à s'inscrire dans cette démarche de progrès nutritionnels¹². Cette démocratisation de la santé par la nutrition se matérialise à l'aune de la formalisation des engagements, favorisés par les chartes avec les pouvoirs publics au sein d'un document officiel. Cette étape est fondamentale pour les entreprises dans la mesure où cette signature institutionnalise la démarche engagée par les industriels et qu'elle permet **d'unir deux catégories d'acteurs aux enjeux *a priori* opposés** vers un objectif commun.

A la suite de la mise en œuvre des chartes, les personnes interrogées ont donc fait état de plusieurs sources de satisfaction. Mais ces avantages peuvent être tempérés par l'expression de diverses critiques. Ainsi la charte d'engagement de progrès nutritionnels apparaît-elle contraignante car elle restreint les capacités d'action de certains acteurs dans le champ de la qualité nutritionnelle. Cette limitation est caractérisée par une réorientation des méthodes de travail imposées par le référentiel de la charte¹³. Et cette contrainte apparaît aussi par la transmission des références de produits améliorés par les industriels, auprès de l'observatoire de la qualité alimentaire. Enfin, cette contrainte est d'autant plus fortement ressentie du fait du décalage entre le degré d'exigence imposé par cet outil et le faible gain pour les industriels en termes de valorisation auprès du grand public.

Par ailleurs, un problème de valorisation apparaît au niveau même de la charte d'engagements. Selon les industriels, cet outil n'a pas fait l'objet de publicité de la part des acteurs publics. Cela lui confère une forme de banalité qu'ils regrettent. Cette banalisation dessert ainsi l'action publique et participe à l'avènement de logiques contradictoires.

Ainsi, globalement les répondants mentionnent l'absence de soutien des pouvoirs publics pour faire porter leurs engagements à la connaissance des consommateurs.

¹¹ APL « Dans les chartes, il y a plus de candidats à pouvoir y prétendre. »

¹² APL « Ce sont des outils très opérationnels, des choses très pragmatiques, mais qui les aident vraiment à se dire qu'ils peuvent y aller aussi. »

¹³ EAA « Et c'est vrai qu'il y a eu un moment de latence. Quand on voit le référentiel, qui est quand même très contraignant, après il a fallu travailler différemment ».

2. Les règlements, entre perte de liberté et vertu de cadrage

Des discordances au sein de la politique alimentaire se confirment en raison du carcan réglementaire qui vient limiter l'action des exploitants de l'IAA en matière de qualité alimentaire. Toutefois, ce type d'outil est aussi l'objet de convoitises, liées à ses qualités de cadrage et de transparence à l'égard du consommateur.

Face aux règlements, les avis de nos interlocuteurs sont partagés. Ils sont aussi nombreux à évoquer les aspects positifs que négatifs des règlements.

Plusieurs avantages émanent de cette catégorie d'instruments. Ils disposent ainsi d'une force de conviction et d'efficacité pour assurer l'application de cette action publique. Selon nos interlocuteurs, ils sont le garant **d'un traitement égalitaire**¹⁴ : Plus précisément, les règlements **limitent les moyens d'action** pour les entreprises¹⁵. L'application de cette forme instrumentale révèle l'apparition de deux tendances entre les industriels. Nos interlocuteurs rappellent combien des mesures réglementaires, à l'image de l'allégation nutritionnelle votée par le Parlement européen, pénalisent les efforts qui auraient pu être faits par les petites entreprises. Certains vont jusqu'à présenter cette disposition comme un frein à la reformulation et à l'innovation. Cette contrainte réglementaire induit une forme d'échec des engagements volontaires alimentant également les logiques contradictoires émergentes. Les industriels subissent la réglementation comme un carcan qui ne leur laisse aucune liberté de choix. De plus, d'après l'étude de terrain, l'application de cet outil limite l'action des entreprises et **génère des contradictions**. Ainsi, le contexte d'application concernant l'étiquetage nutritionnel intervient alors que la plupart des entreprises de l'IAA ont défini un cadre sur les bases du volontariat. Ce nouveau règlement vient se **superposer à l'étiquetage volontaire** des entreprises, tout en leur imposant l'inscription d'informations.

3. La taxe sur les sodas, entre motivation fiscale et affichage de santé publique

Les instruments économiques, c'est-à-dire les taxes, participent au mix instrumental appliqué par les pouvoirs publics dans le cadre de la politique alimentaire. Là encore, leur coexistence avec d'autres types d'instruments notamment incitatifs et conventionnels induit une forme de

¹⁴ RC « Maintenant qu'il y a une loi, on est tous logés à la même enseigne ».

¹⁵ APC « Concernant une réglementation sur la publicité, je dirai que pour les acteurs économiques, tout ce qui a trait au champ de la réglementation n'est pas vu de façon positive. »

contradiction pour nos interlocuteurs. Parmi toutes les taxes, celle portant sur les sodas est le plus largement évoquée¹⁶, toujours dans une perspective critique.

Les plus significatives regrettent l'absence d'intégration des enjeux des industriels par ce type de mesure et s'inquiètent des impacts en matière d'achat. La taxe sur les sodas accroîtrait les disparités sociales.

Selon l'étude exploratoire que nous avons menée, la critique la plus vive concerne la motivation fiscale de cette mesure et **l'habillage de santé publique** dont elle aurait fait l'objet. Les principaux regrets portent sur la présentation de cette mesure par le gouvernement comme une taxe comportementale alors qu'il s'agit d'une taxe de rendement ayant pour objectif de rapporter de l'argent. Les industriels regrettent ces mesures d'annonces qui, *in fine*, favorisent ces logiques contradictoires et s'avèrent être un réel danger pour eux. Ces doutes persistent à propos de l'application d'une politique de santé publique à travers des actions de restriction ou de taxation. Il s'agit d'un réel problème pour les industriels. Selon eux, les pouvoirs publics jettent le discrédit sur des métiers, des produits, des entreprises et cela pose des difficultés quant à la perception de l'alimentation chez les Français, alors même que ces derniers ont une perception assez saine par rapport à d'autres.

L'objectif de la politique alimentaire est d'optimiser la qualité nutritionnelle des produits présents sur le marché. Or, la mise en œuvre des outils économiques semble remettre en cause cet objectif car les taxes attentent au principe selon lequel tous les aliments ont un intérêt dans la diète alimentaire.

Par ailleurs, les répondants émettent des doutes quant aux effets de tels outils sur le **comportement du consommateur**. Ils peuvent induire des effets limités, voire déviants, sur ce dernier. Les industriels rappellent le danger de certains raccourcis établis entre l'alimentation et la santé. A titre d'exemple et de comparaison, un de nos interlocuteurs soulève le problème lié au pain¹⁷. Dans ce cadre, une partie de nos interlocuteurs sont très dubitatifs quant à l'impact des mesures coercitives sur la diminution du taux d'obésité.

Cette catégorie d'outils **ne favorise en aucun cas une quelconque forme de liberté d'action pour l'industriel**. Par conséquent, sans surprise, les plus critiques vis-à-vis de cet

¹⁶ Parmi les personnes qui ont évoqué une taxe, 76% parlaient de la taxe sur les sodas appliquée depuis 2012.

¹⁷ FSI « *Il y a des gens qui ne mangent plus de pain, car on a dit pendant les années 1970 et 1980 que le pain faisait grossir. C'est une erreur, car ils ont oublié de préciser le « si on mange mal ». C'est pour ça que toutes ces mesures coercitives, il faut vraiment les tester, déjà voir les politiques où ça a été fait, quel impact ça a engendré. Et les pays qui ont des taxes nutritionnelles, ce ne sont pas ceux qui ont la meilleure alimentation* ».

instrument économique sont les industriels.

Mais le point de vue est radicalement différent chez les associations de consommateurs. Toutes celles interrogées militent pour un élargissement des taxes dans le cadre de cette action publique. Elles veulent en effet favoriser tous les outils qui peuvent permettre de réorienter à la fois les choix de recettes au niveau des industriels, mais aussi les choix d'achats des consommateurs. Leur action porte sur un élargissement des produits sur lesquels cette taxe peut sévir et notamment en fonction d'un profil nutritionnel qui serait défini sous la responsabilité de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

Des logiques contradictoires persistent aujourd'hui dans l'action publique, avec d'un côté, une logique coercitive symbolisée par la taxe, de l'autre, une dynamique de co-construction de l'action. Du fait de ces contradictions permanentes, l'action publique liée à l'alimentation est d'une complexité avérée.

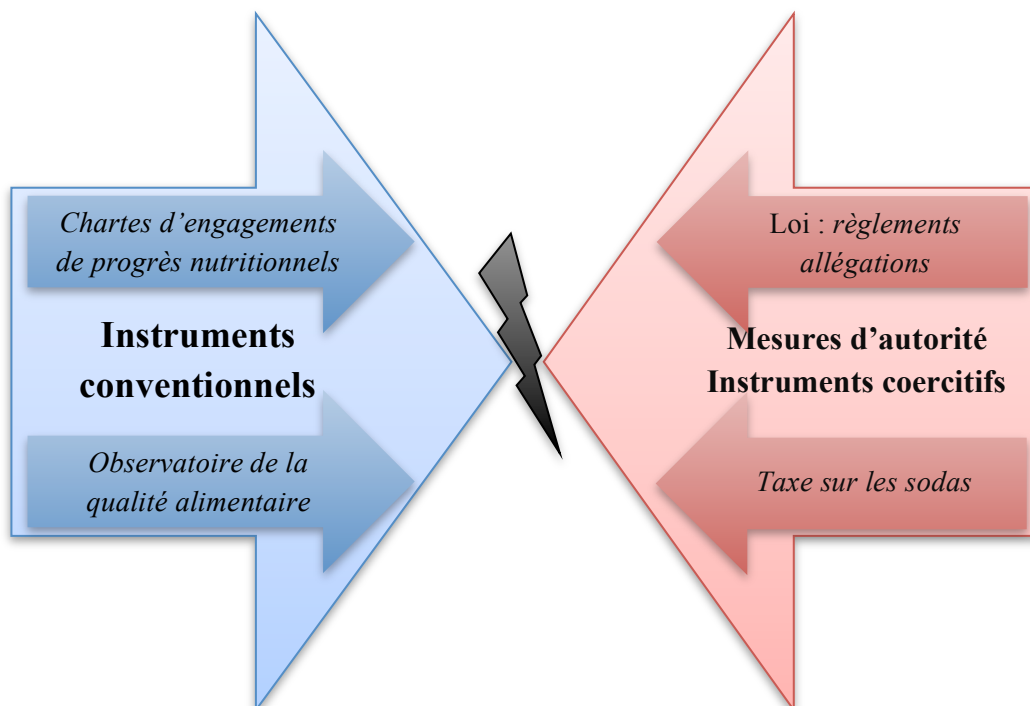


Figure 3 : Caractérisation des logiques contradictoires issues de la politique alimentaire (source : Messaoudène, 2013)

B. L'analyse de la combinaison des instruments publics en matière d'alimentation

Le regard des acteurs sur la combinaison des instruments publics en matière d'alimentation est également contrasté.

1. Une complémentarité des instruments reconnue et une coordination recherchée

Les résultats de cette étude de terrain mettent en exergue l'évolution de la politique alimentaire vers davantage de complémentarité et d'équilibre. Cela se traduit principalement par **l'élargissement du champ de l'action publique liée à l'alimentation à partir du PNA (2011).**

Par ailleurs, l'application d'une telle politique est permise par différents plans, programmes etc. qui doivent être coordonnés pour assurer sa réussite. Cela suppose la mise en œuvre d'outils qui répondent à une certaine logique et convergent vers le même dessein¹⁸. Par exemple, le PNNS a été mis en œuvre pour agir sur les aspects liés à la santé, et à la nutrition. Sur ces bases, le PNA a été appliqué, tout en reprenant certains objectifs du PNNS. A ce titre,

¹⁸APL « Je pense qu'il y avait une certaine logique dans ce qui a été mené. Je trouve que les plans qui se réfèrent à la politique sont assez coordonnés les uns et les autres. »

les industriels mentionnent l'introduction du programme obésité « *qui n'est pas venu se surimposer mais qui fait référence aux autres plans/ EAA.* » Cette recherche de coordination se poursuit grâce à des actions définies sur les bases du PNNS et rendues opérationnelles grâce à d'autres mesures¹⁹ : Cette quête de coordination se traduit dans l'application des plans pour assurer la mise en œuvre de la politique alimentaire. A ce titre, les personnes interrogées font état d'une forme de synergie qui se dégage entre les différents plans.

2. La faible articulation des instruments et ses conséquences

Au-delà des appréciations positives, certains de nos interlocuteurs nous ont fait part de la juxtaposition des instruments de cette action publique. Ils font référence à des outils portant sur la décision des consommateurs (programmes éducatifs) ou encore à ceux qui favorisent l'engagement volontaire des entreprises (chartes PNNS). Ces instruments visent à atteindre un certain équilibre dans la mise en œuvre de cette politique. Toutefois, les personnes interrogées regrettent le **manque d'articulation entre les différents acteurs publics et les différents plans qu'ils proposent**. Par exemple, les projets qui ont trait à l'alimentation peuvent aussi bien être étudiés par la DGS, par le Conseil National de la Consommation (CNC, rattaché à la DGCCRF-Ministère de l'économie et des finances), ou par le du Conseil National de l'Alimentation (CNA qui dépend du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation)²⁰. Cette juxtaposition des acteurs induit un manque d'articulation entre les outils conventionnels (à l'image de la charte), réglementaires et coercitifs (les taxes).

Cette faible articulation a des conséquences diverses qui témoignent d'une certaine dispersion de l'action publique liée à l'alimentation. En pratique, certains de nos interlocuteurs dénoncent la confusion résultant de la pluralité d'outils. Cela se traduit de plusieurs manières. D'abord, l'Etat en **demanderait trop** aux entreprises sans faire toujours l'effort de pédagogie nécessaire. Par exemple, la réglementation et le vocabulaire spécifique issus du domaine juridique sont un frein pour l'application de cette action publique par les industriels. Par ailleurs, il est difficile pour les EAA de concilier les politiques publiques alimentaire et environnementale. Chacune soulève des enjeux présentés comme fondamentaux

¹⁹ AC « Dans le cadre du PNA, on valorise les circuits courts, on essaie de valoriser les modes de consommation que l'on peut connaître traditionnellement en France. Dans ce cadre, on a développé la réglementation sur la restauration scolaire, c'était des textes qui avaient été prévus dans le cadre du PNNS mais qui n'avaient pas pu être votés par le Parlement. Mais donc sur tout ça, on se retrouve très bien. »

²⁰ AC « C'est la panique ! C'est du grand n'importe quoi ! Il y a juxtaposition et très peu d'articulation. »

(développement durable, sécurité alimentaire, lutte contre le gaspillage, etc.), pourtant elles doivent être également intégrées par les industriels. Les personnes interrogées jugent sévèrement cette situation qu'elles qualifient d'excessive. Elles en dénoncent le caractère abusif, qui se traduit par un manque de pédagogie de l'Etat à l'égard des industriels. Il semblerait que des actions de sensibilisation à l'égard des entreprises soient nécessaires afin de dépasser ces difficultés. Enfin, globalement, certains industriels insistent sur le manque de méthodologie dans le design de cette politique. Ceci se justifierait par la spécificité de l'alimentation en France. Cette action publique serait limitée par son essence même : son horizontalité peut nuire à son efficacité puisque des problèmes de coordination existent. Dans cette perspective, un organe pilote est d'autant plus nécessaire, mais fait pourtant défaut comme nous l'avons vu.

Certaines critiques sont encore plus virulentes. Ainsi, l'instrumentation de la santé publique à des fins politiques a été largement dénoncée. Par exemple, l'Etat aurait privilégié les taxes sur les sodas, mises en place en France en janvier 2012, au détriment de mesures plus éducatives. Cette décision a été affichée comme apportant une réponse à des enjeux de santé publique. Or, selon les EAA, ce n'est qu'un prétexte. La taxation ne peut qu'avoir des effets restreints sur les objectifs de santé poursuivis. Elle ne peut être réellement considérée comme une solution possible pour les problèmes d'obésité²¹. Ces choix traduisent le contexte actuel dans lequel les pouvoirs publics doivent faire mieux avec moins : *« Aujourd'hui, l'Etat est en quête d'image. Il est nécessaire de faire du « buzz ». Le recours à des mesures politiciennes implique des mesures rapides et d'annonce mais qui feront beaucoup de mal/ FSI. »*.

Cette dispersion est parfois vue comme une opportunité par certains acteurs de l'agroalimentaire. Les chartes d'engagements de progrès nutritionnels ont été définies pour encadrer les démarches des entreprises de l'industrie alimentaire. Pourtant, parallèlement, les entreprises de la restauration collective ont défini leur propre charte : la charte du syndicat national de la restauration collective (SNRC).

3. Une source de concurrences

Si la coordination entre les instruments de l'action publique liée à l'alimentation est recherchée, elle demeure encore souvent un objectif. Concrètement, cela se traduit par

²¹ EAA *« J'ai le sentiment, que les actions qui sont mises en place peuvent être un peu politiciennes. C'est souvent l'arbre qui cache la forêt. Quand on met les projecteurs sur l'IAA qui fait tout mal, cela évite de se poser des questions sur l'éducation nutritionnelle, l'éducation culinaire, la formation des médecins en nutrition. Il s'agit d'un ensemble de questions qui sont, à mon avis, tout aussi importantes. »*

l'apparition de concurrences parmi les parties prenantes de cette politique (25% des occurrences du code « combinaison des IAP »). Nous abordons dans les paragraphes suivant cette concurrence entre les acteurs publics (a) puis les acteurs privés (b).

a) L'observation d'une concurrence entre acteurs publics

A la suite des Etats généraux de l'Alimentation du 13 décembre 2000, Lionel Jospin, alors Premier ministre, annonce le lancement en janvier 2001 du Programme national nutrition santé pour la période 2001-2005. Il est coordonné par le secrétaire d'Etat à la santé, en lien avec les membres du gouvernement chargés de l'éducation nationale, de l'agriculture et de la pêche, de la recherche et de la consommation. La déclinaison de cette politique doit être assurée par une **coordination interministérielle**. Depuis treize ans, cette politique a largement évolué notamment avec l'apparition du Programme national de l'alimentation (PNA). **Nous sommes passés d'une coordination interministérielle à pluri-ministérielle.** Cela produit des effets de concurrence).

A l'échelle nationale, cette concurrence peut être observée parmi les organismes qui sont à la manœuvre de cette politique, c'est-à-dire les Ministères de l'agriculture, de l'économie et de la santé. Chaque ministère a une acception différente de la politique alimentaire. Celle du Ministère de la santé renvoie à la santé alors que le Ministère de l'agriculture à une approche plus globale de l'alimentation²². Ces différences se traduisent parfois par des désaccords, y compris sur des plans plus opérationnels. Le danger serait que des outils mis en place parallèlement se neutralisent, ce qui serait préjudiciable pour la réussite de la politique.

Par ailleurs, cette concurrence interministérielle est nourrie par une hiérarchie sous-jacente entre ministères, visible à l'échelle européenne : *« L'administration française qui définit la position française auprès du Parlement Européen et auprès des Autorités Européennes est la DGCCRF, qui dépend du Ministère des Finances et de l'Industrie. Voilà, y compris sur des choses aussi essentielles que la politique de santé, ce n'est pas le Ministère de la Santé qui est le maître d'œuvre. Il va juste être un des ministères qui sera consulté par le Ministère de l'Industrie et des Finances. C'est essentiel à comprendre /EN ».*

A terme, ces effets de concurrence peuvent aboutir à la prééminence d'un ministère au détriment d'un autre pourtant plus légitime. De ce fait, cela incite certains acteurs publics à chercher du soutien en dehors de la sphère étatique. Dans cette perspective, de nouvelles parties prenantes émergent, à l'image des associations de consommateurs. Celles-ci, nous le

²² EN « Disons que les industries de l'alimentation voient la DGAL comme un soutien et la DGS qui va imposer des contraintes. »

développerons plus loin, jouent un rôle de plus en plus incontournable dans cette politique.

b) Des concurrences dans et autour de l'IAA, qui nuisent à la mise en œuvre de l'action publique en matière alimentaire

Outre la concurrence identifiée entre acteurs publics, la combinaison des IAP engendre des effets similaires dans et autour de l'industrie alimentaire. Parmi les effets identifiés par nos interlocuteurs, cette concurrence, susceptible de limiter les effets de la politique alimentaire, est mentionnée à plusieurs reprises. Nous identifions par ordre de fréquence décroissant une concurrence entre : fabricants et distributeurs de l'industrie alimentaire, entre acteurs de la filière agroalimentaire, entre acteurs de la grande distribution, entre départements fonctionnels au sein d'une entreprise.

Les effets de concurrence les plus nombreux sont observés entre fabricants et distributeurs de l'industrie alimentaire. Ils concernent les acteurs de la grande distribution qui ont une marque distributeur et qui font appel à des fournisseurs. Ils traduisent une exigence accrue des distributeurs en matière de qualité alimentaire au détriment du fabricant. Après avoir choisi son fournisseur, le distributeur impose ses critères de qualité tout en refusant les positions tarifaires du fournisseur²³. Cette concurrence intervient dans un climat de tension imposé par les distributeurs, du fait de la banalisation des produits de Marques De Distributeurs (MDD). Aujourd'hui, les consommateurs considèrent que la qualité sanitaire et nutritionnelle de ces derniers est équivalente aux produits industriels (marques nationales). Une forte concurrence règne donc actuellement entre ces deux catégories de produits. Par conséquent, sous la pression des marques distributeurs, les marques nationales ont vu leurs marges diminuer. Certaines MDD ont exclu du marché des marques nationales. Les distributeurs ont donc une position de prescripteur face aux fabricants²⁴.

La concurrence est aussi visible entre acteurs de la grande distribution. La mise en œuvre de la politique alimentaire introduit un enjeu concurrentiel qui génère ainsi des effets de compétition²⁵.

²³ APL « Sur les chartes d'engagements, c'est facile pour les distributeurs, ils s'engagent sur leurs marques à réduire leurs produits de certains nutriments mais ce n'est pas lui qui s'engage, c'est celui qui le fournit. Et si le produit ne correspond pas à leurs attentes malgré les efforts du fournisseur soit il change de fournisseur, soit il achète le produit au même prix. »

²⁴ FSI « Les distributeurs sont des donneurs d'ordre. 30 à 40 % du marché alimentaire est sous le contrôle des distributeurs. Le fournisseur peut faire des propositions mais le donneur d'ordre est la marque distributeur. »

²⁵ FSI « Mais on laisse la liberté aux enseignes de mettre en œuvre leur propre démarche dans la mesure où c'est un enjeu assez concurrentiel ».

Cette politique a également des impacts sur la concurrence entre acteurs de la filière agroalimentaire, en particulier entre les entreprises qui ont accompli en amont des efforts sur les progrès nutritionnels et celles qui se sont maintenues dans une position d'attentisme²⁶.

Nous distinguons un autre type de concurrence entre acteurs de l'industrie alimentaire. L'IAA n'est en effet pas monolithique face à la teneur de la politique alimentaire. Dans cette industrie, il y a des entreprises qui ont une certaine avance sur la reformation de leurs produits d'un point de vue nutritionnel ce qui leur confère un privilège en terme de profil nutritionnel. Cet avantage s'opérationnalise au niveau de la publicité télévisuelle en offrant une aide à des entreprises telles que Danone, Nestlé ou Kellogg's. A terme, ces effets de concurrence peuvent permettre à ces entreprises de sortir des écrans publicitaires enfants, comme Ferrero ou Coca Cola, dont les profils nutritionnels sont loin des recommandations de la politique alimentaire. La question des profils nutritionnels induit un effet boule de neige qui se matérialise à plusieurs niveaux. La question des profils nutritionnels induit des effets de compétition entre acteurs de l'industrie alimentaire, et des comportements d'entreprise en faveur et contre ces profils nutritionnels²⁷. Certaines entreprises vont ainsi jusqu'à dénoncer le comportement de déni de certains exploitants traduisant ainsi des effets de compétition.

De plus, l'application de cette politique peut engendrer des effets de concurrence entre acteurs au sein d'une même entreprise, plus précisément entre ses fonctions managériales. Cela se traduit notamment lors des choix stratégiques opérés entre les fonctions finances et qualité-marketing. L'application de cette politique génère des objectifs en termes d'amélioration nutritionnelle défendue par le département marketing de certaines entreprises. Toutefois, pour

²⁶ EAA. « Ce que je constate, c'est que finalement aujourd'hui on est presque dans une situation où une prime est donnée aux entreprises qui sont sur une catégorie de produits extrêmement néfastes, déséquilibrés et qui n'ont rien fait durant les quatre ou cinq années pour changer quoi que ce soit. Si vous regardez les demandes que l'on nous fait en terme d'engagements, de reporting sur la politique alimentaire, c'est combien de produits vous rénovez, combien de sucre vous enlevez, combien de sel vous enlevez, etc. Le paradoxe, c'est quand on est une entreprise qui stratégiquement, s'est recentrée sur une catégorie de produits plutôt saines qui a, depuis 10 ou 15 ans, développé des programmes de rénovation sur des produits qui n'étaient pas fortement déséquilibrant, l'entreprise est au bout de cet exercice là. Et on est moins valorisé et reconnu qu'une entreprise qui a envahi le monde avec des soft drink sans jamais rien remettre en question au niveau du sucre dans ses produits et qui annonce enlever de 1% de sucre. Mon entreprise est de fait moins bien positionnée pour entrer en compétition sur combien de sucre on est capable d'enlever, car on est plus capable d'en enlever beaucoup »

²⁷ APL « Il y a deux camps, d'un côté Mars Ferrero et Coca qui ne voulaient pas d'un profil nutritionnel sur les pubs télé car évidemment leurs produits n'étaient pas bons. Et vous aviez un autre clan ou vous aviez, Danone, Kellogg's et Nestlé qui étaient plutôt pour les profils nutritionnels ».

un industriel, la finalité de son activité renvoie à des objectifs quantitatifs avec des retombées économiques soutenues par le département financier.

Ces effets de concurrence peuvent être exacerbés dans un contexte de pouvoir d'achat stagnant et d'inflation, impliquant parfois une lente maturation et des efforts de valorisation en interne.

V. Conclusion et Discussion

Le mix instrumental lié au mode d'intervention publique en matière d'alimentation génère plusieurs impacts. Il favorise d'une part, l'évolution d'une politique vers une action publique impliquant une multitude de parties prenantes. Cette pluralité instrumentale révèle par ailleurs la complexité de cette action publique. L'étude de cas unique et enchâssée permet de la caractériser. Cette action est en effet limitée par l'avènement de logiques contradictoires entre les instruments de natures différentes (incitative réglementaire et coercitive). L'analyse de la combinaison témoigne de plus de cette limitation. Cette étude met en lumière les nouvelles pratiques d'action d'un Etat qui « fait faire plus qu'il n'agit » (Hassenteufel, 2011) dans le champ de la santé publique. Cette évolution joue en faveur de l'évolution de la figure étatique vers une dimension de plus en plus stratégique de ce dernier. Ce passage participe à la performance de l'action publique (Bouckaert, 2006).

Bibliographie

- Bemelmans-Videc M., R.C., Vedung E. (2003), Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation, Transaction Publishers p.123-128
- Bergeron H. (2010), Les politiques de santé publique, In : Borraz O., Guiraudon V., eds, Politiques publiques 2, Changer la société, Paris, Presses de Sciences Po, p. 79-111.
- Bergeron H., Castel P., Nouguez E. (2011), Un entrepreneur privé de politique publique. La lutte contre l'obésité, entre santé publique et intérêt privé, *Revue Française de Science Politique*, 61-2, p. 201-229.
- Bezes P. (2010), Morphologie de la RGP. Une mise en perspective historique et comparative, *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 4 n° 136, p. 775-802.
- Boland B.J., Pondy L.R. (1986), « The Micro-Dynamics of Budget-Cutting Process : Modes, Models and Structure », *Accounting, Organizations and Society*, vol.11, n°4-5, p. 402-422.

- Borraz O., Guiraudon V. (2010), *Public Policy. 2. Change society*, Les Presses de Sciences Po, 2010. BORRAZ O. The political risk.
- Bouckaert G. (2006), « Renewing Public Sector Performance Measurement », in J. Werner, R. Manfred & H. Wollmann (eds.), *Public Management, Grundlagen, Wirkung und Kritik*, Sigma edition, Berlin, p. 119-131.
- Clarkson M. (1994), A risk based model of stakeholder theory, *Proceeding of the Second Toronto Conference on Stakeholder Theory*, University of Toronto.
- Clarkson M. (1995), A stakeholder framework for analysing and evaluating corporate social performance, *Academy of Management Review*, vol.20, n°1, p. 92-117.
- Crozier M., Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil.
- Defrance J. (2001), « Histoire du sport, régulations sociales et contrôle public. Entre autonomisation et mise sous tutelle », In: Basson J.C., ed., *Sport et ordre public*, Paris, La Documentation Française, p. 9-19.
- Eisenhardt K.M. (1989), Building Theory from Case Study Research, *Academy of Management Review*, vol.14, n°4, p. 532-550.
- Freeman R.E., Reed D.L. (1983), Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance, *California Management Review*, 25(3), p. 93-94.
- Freeman R. E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston.
- Freeman R.E. (1999), Response, Divergent Stakeholder Theory, *Academy of Management Review*, vol. 24, n°2, p. 233-236.
- Frigoli G. (2004), Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée. Le cas de la lutte contre l'exclusion, *Revue Française des Affaires Sociales*, (4), p. 85-103.
- Frooman J. (1999), Stakeholder influence strategies, *Academy of Management Review*, vol.24, n°2, p. 191-205.
- Gaudin J.P. (2004), *L'action publique - Sociologie et politique*, DALLOZ-SIREY BROCHÉ.
- Glaser B.G, Strauss A.L. (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York, Adline de Gruyter.
- Grolleau G., Mzoughi N., Thiébaud L. (2004), « Les instruments volontaires : Un nouveau mode de régulation de l'environnement ? », *Revue internationale de droit économique*, De Boeck Université, (4), p. 461-481.
- Gunningham N., Grabosky P. (1998), *Smart Regulation : Designing Environmental Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Hassenteufel P. (2011), « Sociologie politique : Action publique », Armand Colin ed.
- Hassenteufel P. (2007), « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », dans B. Badie, Y. Déloye (dir.), *Les temps de l'État*, Fayard, p. 311-329.
- Hernandez S. (2006), *Paradoxes et management stratégique des territoires : étude comparée de métropoles européennes*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, IMPGT, 25 novembre.
- Hernandez S., Messaoudène L. (2010), « La valeur ajoutée de la territorialisation d'une communication institutionnelle, fondée sur la persuasion émotionnelle de protection associée au plaisir. Le cas de la politique publique de santé alimentaire en Provence-Alpes-Côte d'azur et en Rhône-Alpes. Management et avenir,
- Honta M., Haschar-Noé N. (2011), Les politiques préventives de santé publique à l'épreuve de la territorialisation: l'introuvable gouvernance régionale du Programme national nutrition santé en Aquitaine, *Sciences Sociales et Santé*, vol. 29, n° 4, décembre 2011, p. 33-68.

- Howlett M., Kim J., Weaver P. (2006), Assessing Instrument Mixes through Program-and Agency-level Data: methodological issues in contemporary implementation research. *Review of Policy Research* 23, p. 129-151.
- Kickert W., Klijn E.H., Koppenjan J. (1997), « Managing Networks in the Public Sector : Findings and reflexions in Managing Complex Networks, Londres, Sage., p. 166-188.
- Lascoumes, P., Le Galès P. (2005), Introduction: L'action publique saisie par ses instruments. *Académique*, (1), p. 11- 44.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2005), Gouverner par les instruments. Les Presses de Sciences Po.
- Massardier G. (2003), Public policy and action, Paris, Armand Colin.
- Mayntz R., Scharpf F. (1995), Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt, Campus. (eds).
- Mercier S. (1999), L'éthique dans les entreprises, Editions La Découverte, Collection Repères, Paris.
- Messaoudène L., Hernandez S. (2013), La communication sociale, un levier de performance organisationnelle ? Le cas des politiques de santé publique en matière de nutrition. *Revue Management et Avenir*, p146-167.
- Messaoudène L. (2013), L'action publique liée à l'alimentation et les stratégies des entreprises de l'industrie alimentaire en France, thèse de doctorat en Sciences de gestion (soutenue publiquement le 5 décembre 2013), Aix Marseille Université.
- Miles M.B., Huberman A.M. (1991), Analyse des données qualitatives: recueil de nouvelles méthodes, De Boeck.
- Muller P. (1992), Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques, *Revue Française de Science Politique*, 49 (2), p. 275-296.
- Näsi J. (1995), What is Stakeholder Thinking? A snapshot of a social theory of the firm. Teoksessa Näsi, Juha (toim.) *Understanding Stakeholder Thinking*. Jyväskylä: LSR-julkaisut.
- Power M. (1999), *The Audit Society : Rituals of Self Verification*, Oxford.
- Rhenman E., Stymne B. (1965), *Corporate management in changing world*, Aldus/Bonniers, Stockholm.
- Salamon L.M., Elliott O.V. (2002), *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press US.
- Simard, L., Lascoumes P. (2011). « L'action publique au prisme de ses instruments. » *Revue française de science politique* 61 (1), p. 5-22.
- Strauss J., Thomas D. (1998), « Health, Nutrition, and Economic Development », *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. Vol. 36, No. 2. (Jun., 1998), p. 766-817.
- Thoenig J.C. (2007), Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique. Dans Filâtre et G. de Terssac (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, p. 285- 306.
- Thompson J.K., WArticks L., Smith H.L. (1991), Integrating corporate social performance and stakeholder management: implications for a search agenda in small business, *Research in corporate Social performance and Policy*, 12 p. 207 -230.
- Yin R.K. (1989), *Case study research - Design and methods*, Beverly Hills, CA: Sage Publishing, Rev. Edition.

